

Bericht	Geschäftsbereich	Bürgerbeteiligung, Recht, Beteiligungsmanagement, E-Government
	Ressort / Stadtbetrieb	Rechtsamt
	Bearbeiter/in Telefon (0202) Fax (0202) E-Mail	Oliver Reckien +49 202 563 5248 +49 202 563 8010 oliver.reckien@stadt.wuppertal.de
	Datum:	29.06.2017
	Drucks.-Nr.:	VO/0541/17 öffentlich
Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
05.07.2017	Hauptausschuss	Entgegennahme o. B.
10.07.2017	Rat der Stadt Wuppertal	Entgegennahme o. B.
Rechtliche Prüfung zum freiwilligen Ratsbürgerentscheid		

Grund der Vorlage

Beschluss des Rates der Stadt Wuppertal zum Antrag der FDP-Fraktion (VO/0054/17) vom 15.05.2017:

Das Rechtsamt wird beauftragt, eine rechtliche Prüfung hinsichtlich des durch die FDP-Fraktion beantragten „freiwilligen Ratsbürgerentscheid“ vorzunehmen und über das Ergebnis eine Berichtsdrucksache vorzulegen“.

Beschlussvorschlag

Der Bericht wird ohne Beschluss entgegen genommen.

Einverständnisse

entfällt

Unterschrift

Meyer

Begründung

Sachverhalt:

Mit der Vorlage „Freiwilliger Ratsbürgerentscheid in Sachen Seilbahnprojekt“ (VO/0054/17) vom 17.01.2017 beantragte die FDP-Fraktion im Rat der Stadt Wuppertal, dass der Rat beschließen möge:

1. Die Verwaltung wird gebeten, in Fragen des Projekts Seilbahn, vor Beginn eines Planfeststellungsverfahrens eine Abstimmung zur Grundsatzentscheidung in Anlehnung eines Ratsbürgerentscheides durchzuführen.
2. Die Verwaltung wird nach Vorliegen aller für eine abschließende Entscheidung notwendigen Informationen, die Bürgerinnen und Bürger in geeigneter Weise informieren und auf das Verfahren vorbereiten und entsprechend einbinden.
3. Das Ergebnis der Abstimmung wird freiwillig als bindend für die Ratsmitglieder erachtet.
4. Die Abstimmung erfolgt zeitgleich am selben Tag mit der Bundestagswahl 2017.

Zur Begründung führte die FDP-Fraktion unter anderem aus, dass aufgrund der stadtweiten kontroversen Diskussion vor Einleitung des notwendigen Planfeststellungsverfahrens eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung erreicht werden sollte. Hierzu sollte die Entscheidung in die Hände der Bürgerinnen und Bürger gelegt werden. Ein freiwilliger Ratsbürgerentscheid würde zu einer maximal breiten Bürgerbeteiligung und zu einer von der Bevölkerung getragenen Entscheidung führen, die mit ihrem Ergebnis eine Befriedung der unterschiedlichen Interessengruppen in Wuppertal erreichen könnte.

Nach Ansicht der FDP-Fraktion ist der Ausschlussbestand des § 26 Abs. 1 Satz 2 iVm Abs. 5 Nr. 4 GO NRW in Bezug auf das erforderliche ordentliche Planfeststellungsverfahren erfüllt. Daher möchte die FDP-Fraktion ein freiwilliges Ratsbürgerentscheid-Verfahren durchführen. Sie verweist hierzu beispielhaft auf zu ähnlich bedeutsamen Fragen durchgeführte Verfahren, z.B. in der Stadt Hamm in Westfalen. Dieses Verfahren soll nach Vorstellung der FDP-Fraktion in Anlehnung an ein ordentliches Ratsbürgerentscheid-Verfahren erfolgen und durch die Ratsmitglieder in Bezug auf das Ergebnis der Abstimmung als freiwillig bindend anerkannt werden. Die FDP-Fraktion sieht den Termin der Bundestagswahl im Herbst 2017 als am geeignetsten an, dies im Hinblick auf das Vorhandensein von Gutachten und Informationen und der Vorbereitungszeit für das Verfahren. Die FDP-Fraktion sieht überdies Vorteile in der zeitlich gleichzeitigen Durchführung von Bundestagswahl und Abstimmung in vergleichbar unerheblichen Mehraufwand und keine wesentlichen Durchführungskosten für einen freiwilligen Bürgerentscheids bei Gleichzeitigkeit.

Stellungnahme:

Die Durchführung eines „freiwilligen Ratsbürgerentscheids“ würde sich aus mehreren Gründen als rechtswidrig und damit unzulässig darstellen. Ein entsprechender Beschluss des Rats der Stadt Wuppertal wäre durch den Oberbürgermeister zu beanstanden.

a) Vorgaben und Beteiligungsformen von § 26 GO NRW

Als unmittelbare demokratische Beteiligungsformen hat der Landesgesetzgeber in § 26 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) das Bürgerbegehren und den (Rats)Bürgerentscheid kodifiziert. Seitens des Landesgesetzgebers wurden konkrete Verfahrensvorgaben und Mindestvoraussetzungen festgelegt. Deren Einhaltung ist zwingend zur Herbeiführung und für die Einhaltung der Legitimation der Entscheidung durch die Bürger als unmittelbare demokratische Beteiligungsform. Hieraus folgt, dass andere Entscheidungsformen, die die Kriterien und Vorgaben nicht erfüllen, aber gleichfalls ebenfalls

die Verbindlichkeit der unmittelbaren demokratischen Entscheidung durch den Bürger erlangen sollen, vom Landesgesetzgeber nicht vorgesehen sind. Eine in Anlehnung an § 26 GO NRW gestaltete Abstimmung, die aber die gleiche Verbindlichkeit erreichen soll, sei es auch nur als freiwillige Selbstverpflichtung, würde sich daher als Verstoß gegen § 26 GO NRW darstellen und rechtswidrig sein. Grundsätzlich ist zwischen verbindlichen (Rats)Bürgerentscheiden und unverbindlichen Bürgerbefragungen strikt zu trennen und zu unterscheiden.

Anzumerken ist auch, dass die freiwillige Selbstverpflichtung rechtlich keinerlei Bindungswirkung hätte und ein Verstoß hiergegen nicht justiziabel wäre.

b) Negativkatalog von § 26 Abs. 5 GO NRW

Die FDP-Fraktion geht ihrerseits davon aus, dass nach § 26 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 5 Nr. 4 GO NRW ein Ratsbürgerentscheid für Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zu entscheiden sind, ausgeschlossen sind. Dies umfasst aber auch die vorhergehenden Grundsatzentscheidungen (vgl. OVG NRW, Urteil v. 05.02.2002, 15 A 1965/99). Dem Gesetzgeber ist es unbenommen Entscheidungen die in einem förmlichen Verwaltungsverfahren zu treffen sind, vom Einflussbereich der plebiszitären Entscheidung auszunehmen und somit Art und Umfang der Bürgerbeteiligung zu regeln und bestimmte Sachbereiche anderen Verfahrensregelungen vorzubehalten. Die Durchführung eines so bezeichneten „Freiwilligen Ratsbürgerentscheid“, der durch die freiwillige Selbstbindung in der Folge identische Wirkung wie ein formgemäßer (Rats)Bürgerentscheid iSv § 26 GO NRW entfalten soll, würde eine Umgehung dieser landesgesetzgeberischer Vorgabe in Bezug auf den Ausschluss vom Einflussbereich plebiszitärer Elemente darstellen.

c) fehlende konkrete „Entscheidungsfrage“

Darüber hinaus ist seitens des Rechtsamtes nicht ersichtlich, welche rechtskonforme „Entscheidungsfrage“ dem freiwilligen Ratsbürgerentscheid zu Grunde gelegt werden soll. Die nach § 26 GO NRW zur Entscheidung zu bringende Frage muss nach den Anforderungen der Rechtsprechung iSd § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW zweifelsfrei, hinreichend bestimmt und wahrheitsgemäß formuliert sein (vgl. OVG Münster, DÖV 2002, 961). Die zur Entscheidung zu bringende Frage muss dabei eindeutig und aus sich heraus verständlich formuliert sein (vgl. VG Münster, Beschluss vom 02.03.1998 – 1 L 98/98). Diese Fragestellung müsste der Rat und nicht die Verwaltung aufgrund der entsprechenden Regelung des § 26 Abs. 1 Satz 2 GO NRW aufgrund seiner originären Zuständigkeit entwickeln.

d) Durchführung mit der Bundestagswahl 2017

Das Rechtsamt teilt im Übrigen die Auffassung und Bedenken des Wahlamts hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit einer Durchführung gemeinsam mit der Bundestagswahl 2017.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die örtliche Satzung zur Durchführung von Einwohneranträgen, Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden und Ratsbürgerentscheiden gem. §§ 25 und 26 GO vom 15.12.1997 einen sog. „freiwilligen Ratsbürgerentscheid“ nicht kennt und insoweit geändert werden müsste, wenn dies überhaupt mit der Gemeindeordnung NRW kompatibel wäre.

Demografie-Check

entfällt

Anlage

Stellungnahme der Abteilung des Bürgeramtes Statistik und Wahlen